CONCLUSION

Après plus de cent ans d'une activité intense qui a accompagné tous les temps forts de l'histoire nationale, le contre-espionnage a profondément changé et n'a plus grand chose à voir dans sa pratique quotidienne avec les activités de la surveillance du territoire du début du siècle, ou avec celles des officiers du contre-espionnage militaire de l'entre-deux guerres, ou même avec le travail de la DST de la guerre froide. Le fait que les structures et les appellations des services soient restées presque inchangées depuis plus de cinquante ans ne doit pas faire illusion : les tâches assumées aujourd'hui par ces services ont connu des changements aussi profonds que ceux qu'ont subi simultanément le contexte géopolitique et les relations entre État et société civile. Ce n'est pas pour autant que notre XXI[e] siècle naissant va pouvoir faire l'économie des techniques de renseignement et de sécurité issues directement du contre-espionnage.

Au contraire, on peut imaginer que ces instruments d'anticipation et de neutralisation des menaces vont s'avérer très efficaces face aux nouveaux risques d'une société en voie de mondialisation. Mais cette mutation de notre système de renseignement exige, dès à présent, des ajustements structurels et juridiques, faute desquels les impératifs et les pratiques de sécurité nationale ne survivront pas aux transformations des États et à l'intégration croissante des économies et des sociétés.

Le contre-espionnage a perdu de sa singularité

Du fait des changements subis tout au long de leur histoire, les services de contre-espionnage se retrouvent aujourd'hui dans une situation où leur légitimité socio-politique et leurs statuts dérogatoires sont remis en cause. Dans ces conditions, on doit se demander si les services et l'activité de contre-espionnage se vont pas se banaliser et, perdant alors leur singularité par rapport aux autres organes de sécurité, être amenés à se fondre purement et simplement dans un dispositif répressif unique, faisant disparaître ainsi toute préoccupation de sécurité de l'État au profit d'une répression, de plus en plus internationale, des seuls délits de droit commun ?

L'impact de la disparition de l'URSS

La fin de l'affrontement Est/Ouest a été certainement l'une des causes les plus immédiatement apparentes de la mutation du contre-

espionnage vers la fin du vingtième siècle. Son impact a été massif sur un service comme la DST dont l'essentiel des moyens et des compétences avaient été centrés sur la lutte contre les services de l'Est et qui a dû, dès le milieu des années quatre-vingt, chercher dans la lutte antiterroriste un pôle de dérivation et une nouvelle légitimité (qui restera, en tout état de cause, plus fragile que la précédente, puisque la DST ne sera plus en situation de monopole comme elle l'avait été pour l'essentiel face au KGB).

Mais la disparition de l'URSS a également induit des changements profonds dans d'autres services. Bien qu'orientés vers le renseignement intérieur, les Renseignements généraux ont, notamment, perdu définitivement l'un des axes forts de leur compétence, à savoir la surveillance et la pénétration du Parti communiste français (préoccupation ancienne des RG, comme un ouvrage récent vient de le rappeler [1]).

À la DGSE aussi, la fin de la guerre froide a remis en cause beaucoup de pratiques traditionnelles et certains équilibres internes. Certes, le SDECE avait depuis longtemps réduit ses moyens de recherche à l'Est et s'était replié sur ses territoires de prédilection en Afrique et – dans une moindre mesure – au Moyen-Orient. Mais même dans ces régions, l'existence d'un supposé expansionnisme soviétique avait largement orienté et justifié le travail des agents de la centrale française. L'ouvrage à prétention géopolitique de M. de Marenches [2] où les écrits du général de Marolles (qui fut la figure centrale du SDECE des années soixante-dix) ne laissent aucun doute sur ce point. Dès lors, la disparition de l'ennemi de référence et la réapparition d'autres foyers de tension autonomes et plus hétérogènes n'ont pu que créer une forte perturbation dans ce service.

On peut d'ailleurs penser que cette perturbation a plus particulièrement affecté en son sein le service de contre-espionnage. On sait, en effet, qu'à l'origine, le contre-espionnage du colonel Verneuil avait été le fer de lance du SDECE naissant et la matrice même de la philosophie du service. Car si, faute de moyens et de capacités d'analyse politico-diplomatique suffisantes, le SDECE avait du renoncer rapidement à être l'« Intelligence Service à la française » dont rêvait en 1946 le colonel Passy, son contre-espionnage devait lui assurer une capacité à pénétrer les services de renseignement de l'Est, à manipuler en leur sein des sources et à protéger activement ainsi les intérêts français. Cela ne fut sans doute jamais vraiment le cas mais il faut reconnaître que dans les années cinquante le SDECE participa à la lutte contre le KGB puis que les techniques de manipulation des anciens officiers du contre-espionnage militaire furent également efficaces contre les réseaux vietminh et ceux du FLN. Si donc le prestige du contre-espionnage fut ensuite écorné par les excès de la chasse aux taupes au milieu des années soixante, il resta longtemps entouré d'une légitimité historique interne. Mais celle-ci disparut définitivement avec la fin de l'URSS. Déjà ébranlé par l'affaire Farewell que la DST avait menée à son insu et par de possibles pénétrations, le

---

[1] Frédéric Charpier, *Les RG et le Parti communiste – Un combat sans merci dans la guerre froide*, Plon, 2000.

[2] Christine Ockrent & Alexandre de Marenches, *Dans le secret des princes*, Stock, 1986.

contre-espionnage de la DGSE dut alors se replier sur deux missions moins valorisantes : la sécurité interne du service et la lutte anti-terroriste.

La sécurité interne de la DGSE, assurée conjointement avec le service de sécurité (qui fut, même, un temps intégré dans une entité commune) n'est pas un travail très valorisant et a le grave inconvénient d'amener les officiers du contre-espionnage à surveiller leurs propres collègues de la Recherche (y compris sur le terrain, puisque dans certains pays, la recherche et le contre-espionnage disposent de postes parallèles). Quant à l'action contre les réseaux terroristes (qui mobilise aujourd'hui la plus grande part des moyens du contre-espionnage), il ne s'agit pas d'un domaine de reconversion aussi fructueux que pour la DST. En effet, l'essentiel de l'activité et des succès de l'anti-terrorisme se situe, naturellement, sur le territoire national où la DGSE ne peut jouer qu'un rôle officieux et secondaire. Et si la DGSE peut utilement identifier et pister à l'étranger des réseaux dangereux pour les intérêts français, il est clair que cet apport ne sera jamais considéré que comme un appoint plus ou moins utile à une action antiterroriste menée officiellement par les services de police spécialisés [3].

Le recul des États et la privatisation des menaces

Plus profondément, les services de contre-espionnage sont affectés depuis une vingtaine d'années par le recul imperceptible mais réel du rôle des États dans les jeux de pouvoir à l'échelle mondiale. Là aussi – et avant même la chute du mur de Berlin – le développement des menaces terroristes a été un révélateur, dans la mesure où ces menaces violentes et généralement à finalité politique, peuvent être initiées presque indifféremment par des États, des groupements soutenus par des États ou par des personnes privées plus ou moins autonomes. Et la neutralisation de ces menaces nécessite souvent l'intervention finale de la police judiciaire et de la justice (ne serait-ce qu'en raison de la demande de l'opinion publique, soucieuse de voir les crimes terroristes officiellement poursuivis et réprimés).

De même, le développement parallèle du renseignement économique et industriel offensif à l'encontre des entreprises françaises n'est plus seulement un « fond de commerce » d'appoint pour les services de contre-espionnage. Ce phénomène a également révélé que – contrairement à ce qu'une présentation simpliste et quelque peu orientée pouvait laisser croire – les attaques n'étaient pas toujours (ni même pas très souvent) déclenchées par des États étrangers ou menées à leur profit. Le plus fréquemment, les agresseurs sont eux-mêmes des entreprises privées agissant en fonction de leurs propres stratégies. Dès lors, la justification de l'intervention de services officiels de contre-espionnage aux côtés des entreprises agressées est plus sujette à caution.

Juridiquement, en effet, nous sommes alors en face d'actes économiques délictueux relevant du droit commun (concurrence déloyale, contrefa-

[3] Sur les amertumes de la coopération anti-terroriste de la DGSE avec la DST, accusée de s'attribuer tous les lauriers du succès, cf. notamment Hervé Jaubert, *Il n'y a plus de secrets dans les services*, Éditions Odilon-Media, 1995, pp. 166-171.

çon, fraude informatique, ...) et donc plutôt de l'action répressive des services de police judiciaire classiques. Et politiquement n'est-il pas dangereux d'engager dans ce cas des moyens étatiques spéciaux (ceux du contre-espionnage) au secours d'entreprises privées soumises à une concurrence privée, au risque que cela porte atteinte à la concurrence et viole des règles communautaires ou celles de l'OMC ? Certes, notre droit pénal actuel n'hésite pas à classer au rang des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, d'éventuelles actions menées par des entreprises étrangères à l'encontre du potentiel économique national. Mais comme ces notions restent floues et encore sans application concrète, on peut se demander si leur mise en œuvre dans des cas où l'ingérence serait purement privée ne risquerait pas d'être discutable et contestée.

Au-delà même des particularités de la lutte anti-terroriste et du contre-espionnage économique, on perçoit bien que toute l'évolution des mœurs, de l'opinion publique et du droit dans une société mondiale en voie d'intégration, va à l'encontre du principe qui justifiait depuis plus de cent ans l'existence de services spécifiques et autonomes en charge du contre-espionnage et de la sécurité de l'État.

Ce principe fondateur a toujours été celui de la singularité : singularité des missions (il s'agit de défendre des intérêts distincts de ceux du reste de la société et des personnes privées), singularité de l'adversaire (les services spéciaux adverses – eux-mêmes singuliers – contribuent aussi à la singularité des services destinés à les combattre), singularité des moyens (moyens techniquement spécialisés et souvent dérogatoires au regard du droit et des normes éthiques usuelles), enfin singularité de structures et de statut (des services autonomes, distincts de ceux assurant les missions de répression classiques, et bénéficiant de certains privilèges et d'une forme plus ou moins reconnue d'impunité).

La libéralisation et la mondialisation des économies, la démocratisation des processus de décision, la demande constante de publicité et de transparence sont autant de facteurs qui peuvent conduire à ce que tout dispositif dérogatoire (surtout s'il est étatique et, par nature, régi par une exigence de secret) disparaisse à terme et à ce que l'ensemble des fonctions de sécurité soit banalisé et réintégré dans un droit commun (lui-même en voie de mondialisation [4]).

Est-ce à dire, pour autant, que toute forme de recherche secrète est condamnée à dépérir et que les techniques issues du contre-espionnage vont cesser d'être utilisées ? Nous ne le pensons pas, car le phénomène de mondialisation qui marque ce début du XXI^e siècle paraît s'accompagner de nouveaux risques face auxquels les techniques policières classiques sont mal adaptées et qui vont vraisemblablement requérir le recours à des pratiques de renseignement et de contre-ingérence, proches de celles du contre-espionnage.

---

[4] Cf. notamment les ouvrages de Mireille Delmas-Marty, *Pour un droit commun*, Le Seuil, 1994 et *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil, 1998; on peut également – à titre d'exemple – se référer aux dispositions du statut de la Cour pénale internationale relatifs à *« la protection des renseignements touchant à la sécurité nationale »*, qui montrent que l'exception découlant de l'invocation du secret n'est plus tout à fait le rempart infranchissable des États face aux juridictions internationales (article 72 des Statuts de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998,

La mondialisation induit de nouveaux risques mal pris en compte par les techniques répressives classiques

Si l'intégration croissante des sociétés et des économies remet en cause les prérogatives traditionnelles des États et leur prétention à fixer seuls les intérêts fondamentaux de leurs collectivités, ce vaste mouvement contemporain de « mondialisation » apparaît aussi comme la source de désordres potentiels ou d'opportunités pour certaines formes de délinquance. On peut, schématiquement, considérer que ces nouveaux risques sont liés, d'une part, aux effets « corrosifs » de la mondialisation sur les espaces nationaux et, d'autre part, aux nouvelles dimensions de la « mise en réseau » et de la circulation internationale des personnes et de la richesse.

Les nouveaux risques liés à la remise en cause des espaces nationaux

Les premiers effets de la mondialisation économique, sociale et politique se font sentir au sein même des États et des espaces nationaux dont ils ont en charge la sécurité et où ils assurent la préservation de l'ordre public [5].

Le recul des politiques protectionnistes et interventionnistes au profit d'une logique plus libérale et d'une ouverture des marchés à la concurrence se traduit par l'apparition inévitable de plus grandes disparités sociales et économiques au sein même de ces espaces nationaux. Des secteurs d'activité, des villes, des régions se trouvent favorisés et stimulés par ce mouvement, tandis que d'autres sont contraintes à des adaptations ou à des mutations brutales et voient se creuser le différentiel avec les pôles les plus actifs. L'une des conséquences de l'aggravation de ces écarts est de favoriser soit des formes de violence protestataire (violences urbaines ou simple montée des « incivilités ») soit la mise en place de contre-économies souterraines et alternatives qui reposent, le plus souvent, sur des activités illicites (travail clandestin, trafics, rackets, ...).

Mais la perte de légitimité des États et l'ouverture croissante à la circulation transnationale des économies et des personnes a également un effet politique et sociologique majeur : celui de favoriser le repli de certains sur des micro-sociétés et d'exacerber les conflits entre ces communautés fermées. D'ores et déjà, on constate l'apparition de violences communautaires, soit qu'elles se produisent au sein d'un même groupe, soit qu'elle résulte de la confrontation entre plusieurs « clans ». Et ces risques d'affrontement intercommunautaires sont d'autant plus dangereux qu'ils peuvent se doubler d'antagonismes ethniques ou religieux derrière lesquels des groupements ou des États étrangers tenteront d'exercer une influence déstabilisatrice.

---

reproduit in *Documents d'actualité internationale*, 1er janvier 2000, nº 1, La documentation Française, p. 20).

[5] Sur les liens entre le processus de mondialisation et les risques de violence, cf. notre article, Bertrand Warusfel, « Criminalités internationales et violences politiques face à l'ordre public national » in Olivier Gohin (dir.) *Les États face aux nouvelles menaces internationales : les implications pour l'hémisphère Sud*, ORIHS/Centre Droit & Défense, 1998.

Face à ce type de risques internes, les réponses classiques de l'appareil répressif ne paraissent pas très appropriés. En premier lieu, parce qu'elles sont justement répressives (c'est-à-dire intervenant après le délit pour en punir l'auteur), alors qu'une partie de ces désordres sociaux doivent être détectés en amont afin que l'on puisse tenter de les désamorcer. Ensuite, parce que l'on va de plus en plus se trouver confronté à des milieux clos dont l'identification et le contrôle nécessiteront de les surveiller à distance ou de les infiltrer.

Il est donc probable que la préservation de la paix civile [6] et la prévention des dérives mafieuses ou claniques dans certaines zones passera par le développement d'une forme de renseignement social, utilisant les méthodes du contre-espionnage et du renseignement en milieu fermé pour assurer la surveillance des communautés et des zones à risques [7] ainsi que la neutralisation de certaines formes de délinquance organisée. D'ores et déjà, les services des RG, certains offices de la PJ, ainsi que quelques unités de la Gendarmerie sont engagées de manière disparate dans ces tâches de surveillance du territoire socio-économique.

Les nouveaux risques découlant de la circulation transnationale des personnes et de la richesse

L'accélération constante du volume des échanges et de la circulation des personnes et des biens au niveau international peut induire également de nouveaux troubles à l'ordre public contre lesquels les États ont du mal à trouver de bonnes réponses avec leurs moyens traditionnels.

Les différentes formes de trafic de marchandises profitent naturellement de l'ouverture des marchés, de l'amélioration des voies de communication et de l'augmentation des volumes d'échanges pour s'étendre très largement. Et si la contrebande traditionnelle, liée surtout aux tarifs de douane (aujourd'hui en voie de démantèlement progressif dans de nombreux cas) tend à s'éteindre, toutes les substances dangereuses ou toxiques (stupéfiants, déchets, produits fissiles, armes et produits proliférants) alimentent des volumes de trafic en très forte croissance.

Mais la mondialisation déplace également les hommes en de grandes migrations qui sont, elles aussi, l'objet de convoitises et de manipulation de toutes sortes. Depuis la traite des être humains (à des fins de prostitution, de pédophilie ou de « tourisme sexuel ») jusqu'aux filières d'immigration et de travail clandestin en passant par les violences perpétrées à l'encontre des personnes déplacées, les formes d'atteinte à la dignité humaine liées à cette nouvelle circulation entre les continents et aux déstabilisations qu'elle induit, sont de plus en plus nombreuses et donc de plus en plus dangereuses.

Enfin, le principal vecteur de la mondialisation et l'un de ses flux les plus importants devient la circulation électronique de l'information

---

[6] Ce que le préfet Gérard dénomme joliment la « *rassurance* » (entretien avec l'auteur, 7 janvier 2000).

[7] Certains auteurs n'hésitent pas à évoquer la notion – à notre sens ambiguë – de « zones grises » (cf. notamment Xavier Rauffer, « Les Zones grises », *Terrorisme & Violence politique*, numéro spécial, n°4, février 1992).

par le biais des réseaux numériques et, en particulier, de l'Internet. Qu'il s'agisse de profiter des capacités de ces nouveaux médias à informer (et, le cas échéant, à désinformer) ou de leur propension à véhiculer de nouvelles formes de richesse (services d'information, commerce électronique, propriété intellectuelle, ...), on voit déjà apparaître les nouvelles délinquances qui vont se spécialiser dans le détournement et le piratage des flux de communication électronique. Et cette « cyber-délinquance » qui commence à s'organiser possède, de par la nature des réseaux auxquels elle s'attaque, le redoutable privilège de pouvoir opérer à distance et – plus encore que d'autres formes de la criminalité organisée – de tirer parti des discontinuités juridiques et judiciaires entre les États.

Au moment où l'on constate que les formes traditionnelles des sociétés criminelles paraissent fléchir devant l'action déterminée des services répressifs (comme par exemple, en Sicile), on assiste donc sans doute à la formation de nouveaux réseaux criminels ou déviants délibérément organisés sur une base transnationale et désireux de tirer le maximum de profits de ce mouvement de mondialisation rapide et mal contrôlé.

La réponse nécessaire à toutes ces nouveaux types de risque transnationaux sera, sans doute, le développement de véritables « polices des réseaux », qui seront aux nouveaux modes de transport des biens, des personnes et de l'information, ce que notre police spéciale du XIX^{e} siècle fut à la création des chemins de fer (cf. supra, chapitre 1er). Ces services de sécurité d'un nouveau type auront avant tout des missions de détection et de contrôle de flux, sur lesquels ils devront être en permanence informés grâce à des capteurs humains et techniques répartis sur l'ensemble de la chaîne et à l'utilisation massive de systèmes d'information spécialisés (bases de données, interconnexion de fichiers, utilisation d'« agents intelligents » de recherche, ...). Il faudra, ensuite (et c'est sans doute là l'un des défis les plus importants pour les services de sécurité et de contre-espionnage actuels) qu'ils deviennent eux aussi transnationaux, voire dans beaucoup de cas multinationaux (comme le sont déjà, dans un autre domaine, les forces d'intervention militaire et de maintien de la paix actuelles). Et se concentrant sur l'identification, la pénétration et le suivi des filières clandestines, ils laisseront vraisemblablement la responsabilité des interventions répressives et judiciaires aux services de police territorialement compétents

Le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants est sans doute celui dans lequel de véritables services de renseignement travaillant sur une base transnationale sont déjà à l'œuvre, comme par exemple la Drug Enforcement Administration (DEA) américaine. Mais, outre la maîtrise des méthodes de la recherche secrète et de la pénétration des réseaux, la nécessaire connaissance de l'environnement international devrait favoriser l'évolution de certains services de contre-espionnage classique vers ces nouvelles missions (comme on le pressent déjà dans l'intérêt – que nous avons relevé – de la DST pour les activités des mafias russes, domaine dans lequel le service exploite son savoir-faire historique sur l'ancienne URSS).

Si donc les formes classiques du contre-espionnage, considéré comme le gardien suprême des intérêts et de la sécurité de l'État, paraissent devoir être remises en cause et perdre cette singularité qui les caractérisaient, il est non moins probable que la société mondialisée du XXI^{e} siècle va

devoir se doter de nouveaux instruments de prévention et de lutte contre des risques majeurs et qu'ils devraient emprunter beaucoup au savoir-faire et aux méthodes du contre-espionnage et du contre-terrorisme. Reste à savoir – dans le cas français en particulier – si les structures et les règles de fonctionnement de notre dispositif actuel sauront se préparer à cette évolution.

Un système de sécurité nationale qui doit assumer son évolution

Si l'on considère l'ensemble des moyens administratifs, humains, techniques et juridiques actuellement mobilisés en France par l'État pour assurer la préservation des *« intérêts fondamentaux de la nation »*, on peut tirer un bilan mitigé de leur capacité d'évolution et d'adaptation aux nouvelles exigences nationales et mondiales.

Tirer toutes les conséquences de la relativisation du secret de défense

Ce système de sécurité nationale repose aujourd'hui sur deux piliers principaux. Le premier d'entre eux est toujours le concept juridique du secret de la défense nationale, que nous avons vu émerger progressivement comme centre de la législation française relative à la sécurité de l'État. Mais nous pouvons constater également que ce concept fondateur ne remplit plus véritablement l'objectif qui lui avait été assigné à l'origine : destiné à protéger les secrets de l'État contre l'espionnage extérieur, il sert surtout à l'État pour protéger de l'attention des médias et de la société civile les procédés mêmes que ses services de sécurité mettent en œuvre pour lutter contre les menaces les plus graves (terrorisme, grande criminalité, piratages informatiques, ...). Ainsi de but qu'il était, le secret est devenu aujourd'hui un simple moyen – parmi d'autres – du système de sécurité nationale.

Dès lors tout incite à tirer pleinement les conséquences de cette relativisation du secret de défense. Le texte pénal lui même, ne confère plus à ce concept qu'un simple rang secondaire – nous l'avons vu (cf. supra, chapitre 6) – et doit nous conduire naturellement à reconsidérer notre système de contre-espionnage, non plus comme un dispositif de protection du secret mais comme un dispositif de protection des intérêts nationaux pouvant abriter certaines de ses méthodes et de ses actions sous le couvert d'un secret limité. Par ailleurs, les impératifs de transparence et de communication propres à une société d'information doivent enfin être conciliés efficacement avec les contraintes du secret afin d'éviter, qu'à force de fuites et de scandales, la société civile et les décideurs politiques ne soient tentés de renoncer définitivement à l'existence d'un secret qui aurait perdu toute légitimité.

Or, il nous faut bien constater que nous progressons trop lentement sur cette voie. Si la loi du 8 juillet 1998 a institué une timide commission consultative du secret de la défense nationale chargée d'étudier les demandes de déclassification des juridictions, il nous reste encore beaucoup à faire pour parvenir à ce qui est la seule voie possible pour un État démocratique et soucieux de concilier sécurité efficace et justice

indépendante : l'accès direct – et dans des conditions sécurisées – du juge au secret de défense afin qu'il puisse en apprécier la légalité et la consistance.

Cette étape ultime dans le processus de normalisation juridique du secret de défense aurait une grande portée pour tout le domaine des activités de contre-espionnage et de sécurité nationale. En effet, admettre que le juge puisse accéder au secret pour les besoins de sa fonction contribuerait réellement à rapprocher logique judiciaire et logique de renseignement, alors qu'aujourd'hui encore, seule la bonne volonté des hommes et le contournement des règles administratives permet parfois aux magistrats, aux officiers de police judiciaire et aux hommes de renseignement de collaborer ensemble sur les mêmes dossiers [8].

Revoir les structures et les missions des services de sécurité

Le second pilier du système de sécurité nationale est, bien évidemment, l'ensemble complexe et enchevêtré des différents services que nous avons décrit depuis leurs origines. Et à ce niveau également, notre analyse nous conduit à penser que leurs structures et les missions qui leur sont affectées doivent être sérieusement revues pour mieux cadrer avec la réalité des menaces et des évolutions du contexte international.

D'une part, comme tous en conviennent, les mécanismes de coordination méritent d'être sérieusement renforcés pour permettre une meilleure efficacité de l'ensemble des moyens et pour gérer la répartition de plus en plus complexe des compétences entre les différents services [9]. Au niveau le plus élevé, le Comité interministériel du renseignement, hébergé au SGDN n'arrive pas actuellement – malgré sa réactivation par le préfet Pautrat en 1989 – à jouer le rôle de véritable structure de pilotage et d'animation du renseignement au profit du Premier ministre. Et si l'on se concentre sur les questions de renseignement défensif et de contre-espionnage, l'on constate l'absence d'une structure unique de coordination (malgrè l'existence périodique d'un Conseil de sécurité intérieure) au profit de cellules opérationnelles spécialisées en fonction des menaces (Uclat, Ucram, Tracfin, Blirta, ...) parmi lesquelles seules l'UCLAT, en raison de l'importance particulière de la menace terroriste, est générale-

[8] C'est ce qu'a expliqué à la commission Forni sur la Corse le patron de l'UCLAT : « *Il est certain que dans ce domaine* [judiciaire] *la coopération est plus complexe dans la mesure où elle échappe, un peu par nature, au pouvoir administratif. La coordination se passe donc dans les conditions souhaitées par les magistrats en ce domaine; ce qui est une difficulté supplémentaire et une limite à la coordination, dès lors que l'on touche aux affaires qui font l'objet d'une information judiciaire. Dès lors, la règle du secret de l'instruction permet aux différents services participant aux réunions de l'UCLAT de conserver certaines informations essentielles.* » (*Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse*, Assemblée nationale, onzième législature, document n° 1918 du 10 novembre 1999, p. 220). Egalement, Laurent Davenas, *Profession Répression*, Acropole, 1988, pp. 174-178.

[9] Dans le rapport sénatorial sur la Corse (dossier sensible de ces dernières années en matière anti-terroriste), il est, par exemple, indiqué que « *d'une manière générale, le défaut de coordination en matière de renseignement a été regretté par l'ensemble des personnes entendues par la commission* » (*Rapport de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse*, Sénat, document n° 69, séance du 16 décembre 1999, p. 94).

ment considérée comme une structure de coordination ayant un impact sur le travail opérationnel des services [10].

Il est sans doute temps de restructurer ce dispositif de coordination d'une manière plus logique et performante. Et si l'effort politique à consentir pour cela sera certainement grand (puisqu'il faudra notamment faire taire les querelles entre ministères et imposer l'autorité du Premier ministre sur ces questions), la mise en œuvre administrative devrait être assez simple, puisqu'en réalité la plupart des éléments et des structures existent déjà (au moins sur le papier !) et qu'il s'agit surtout de les repositionner les unes par rapport aux autres et de renforcer leurs moyens humains, financiers et administratifs.

L'autorité naturelle et incontournable en matière de contre-espionnage, de contre-terrorisme et plus généralement de renseignement de sécurité, est le Premier ministre. Non seulement la Constitution lui reconnaît la direction de la défense nationale (à laquelle se rattache nécessairement l'ensemble des moyens de sécurité nationale), mais ces questions ont un impact direct sur la vie intérieure et quotidienne du pays (protection des populations, des entreprises, des institutions de l'État) et même si la Présidence de la République doit être informée et consultée sur tous les aspects connexes qui concerneraient les relations internationales ou la défense militaire de la France, il n'est ni pratiquement ni juridiquement envisageable que le Président de la République, autorité suprême de l'État, assume le pilotage quotidien et les risques techniques et politiques du contre-espionnage et de la sécurité nationale [11].

C'est donc au Premier ministre d'assurer la direction du système. Pour cela, il doit disposer de deux types d'instruments : un instrument politique regroupant les ministres concernés (et un représentant de la Présidence de la République) qui pourrait être – en matière de contre-espionnage et de sécurité nationale – le Conseil de sécurité intérieure (institution inventée par Michel Rocard en 1991 et recréée par Lionel Jospin [12]). Pour donner clairement à ce Conseil son rôle de coordination gouvernementale de l'ensemble des questions de sécurité nationale, il serait alors logique de dissoudre le CILAT (comité interministériel de lutte anti-terroriste) dont il assumerait la fonction pour ce qui concerne les affaires de terrorisme. Le second niveau concerne les outils de coordination opérationnelle, à savoir les différentes cellules existantes. Il serait logique que celles-ci (dont certaines sont rattachées au ministère de l'Intérieur et d'autres à des ministères distincts – comme Tracfin aux Finances – alors qu'elles comportent des représentants de services provenant de différents ministères) soient toutes rattachées au Conseil de

---

[10] Encore faut-il préciser que l'un des principaux acteurs de la lutte anti-terroriste, M. Roger Marion, chef de la DNAT, n'a pas hésité, devant la Commission Forni, à déclarer que l'UCLAT *« ne sert à rien »* (Rapport de la Commission Forni, *op. cit.*, p. 408).

[11] D'ailleurs, l'usage administratif veut que si le directeur de la DGSE voit régulièrement le Président de la République, le directeur de la DST n'a pas le même accès (sauf cas particulier, comme ponctuellement Marcel Chalet lors de l'affaire Farewell, ou de par les relations établies avec un directeur en particulier, comme ce fut le cas avec Jacques Fournet).

[12] Sur la recréation de ce Conseil, cf. Olivier Gohin, « La création du Conseil de sécurité intérieure », *Droit & Défense*, n° 97/4, p. 35. Rémy Pautrat, qui fut, en quelque sorte, le père de ce Conseil auprès de Michel Rocard, insiste aussi sur le besoin de recentrer les diverses instances actuelles : *« cela fait beaucoup. Alors une autorité nationale de sécurité et du renseignement*

sécurité intérieure et au Premier ministre. Et le secrétariat de toutes ces cellules opérationnelles pourrait être utilement assuré par celui – lui aussi renforcé – du Conseil interministériel du renseignement, qui deviendrait ainsi le pôle central de la coordination opérationnelle de l'ensemble du renseignement offensif et défensif.

Mais le renforcement et la dynamisation des échelons de coordination ne saurait suffire. Il nous semble nécessaire aussi d'envisager des réajustements dans les structures des services et les missions qui leur sont confiées. S'agissant des questions de tutelle, une première initiative serait sans doute de détacher la DGSE de celle du ministre de la Défense (où elle n'a plus sa raison d'être, depuis que la DRM assure le renseignement militaire) pour la remettre sous les ordres du Premier ministre. Cette solution – considérée comme *« la moins mauvaise »* par un des récents directeurs de la DGSE [13] – aurait pour elle l'avantage de la logique (à renseignement interministériel, tutelle interministérielle), celle aussi de renouer avec le projet originel, mais surtout de créer une forte synergie entre le rôle de coordination qui serait à nouveau exercé par le Premier ministre en matière de sécurité et la mise à disposition de celui-ci de l'appareil national de renseignement extérieur.

Par ailleurs, certains réaménagements de frontières et de compétences entre les services apparaissent nécessaires. Un schéma simple et opérationnel pourrait consister à reformer à partir des RG et de la DST deux entités de renseignement de sécurité intérieure, destinée l'une à lutter contre les menaces subversives étrangères ou terroristes, et l'autre à prévenir les risques de troubles intérieurs de nature sociale ou économique.

La Direction de la surveillance du territoire serait, logiquement, la direction en charge des questions de menaces étrangères (sa mission classique actuelle) et de l'ensemble du renseignement antiterroriste (alors qu'elle n'y contribue que partiellement et, parfois, en concurrence avec d'autres services). Pour assumer ces rôles, la DST intégrerait l'essentiel de l'actuelle sous-direction Recherche des RG [14]. En revanche, la DNAT resterait au sein de la DCPJ en charge des procédures judiciaires en matière de terrorisme et l'on pourrait même concevoir que cette division centrale (renforcée éventuellement de certains OPJ de l'actuelle DST) puisse devenir également le service de PJ compétent pour instrumenter dans les dossiers de contre-espionnage répressif, dans le cas où la DST abandonnerait ses compétences judiciaires pour se consacrer exclusivement au renseignement (conformément au modèle anglais du MI5, qui coopère avec la *Special Branch* de Scotland Yard). Un tel regroupement au sein de la DST de l'ensemble des moyens de renseignement concernant les atteintes directes et violentes contre l'État, pourrait même être alors parachevé par le rattachement de l'actuel service de contre-espionnage de la DGSE (laquelle conserverait son service de sécurité interne), comme

---

ne donnerait-elle pas plus de cohésion à l'ensemble ? » (Rémy Pautrat, « Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance », *Le Débat*, janvier-février 1992, p. 158).

[13] Claude Silberzahn, *Au cœur du secret*, Fayard, 1995, p. 320.

[14] Ce regroupement des moyens de renseignement anti-terroristes a été préconisé par Jacques Fournet, qui fut successivement directeur central des RG puis directeur de la DST, notamment dans une note de juillet 1994 remise au ministre de l'Intérieur (entretien avec l'auteur, 14 mai 1998).

l'avait déjà envisagé M. de Marenches lui-même [15]. Dès lors, les questions de compétence territoriale serait largement réglées.

De leur côté, les Renseignements généraux se verraient recentrer sur les autres aspects de la recherche secrète du renseignement de sécurité intérieure, et plus particulièrement sur la détection des troubles de nature sociale ou économique (dont nous avons vu qu'ils vont sans doute s'accentuer sous l'effet de la mondialisation) [16]. Ces nouvelles compétences couvriraient en particulier, d'un côté les violences urbaines et la surveillance des communautés étrangères et, de l'autre, la délinquance financière et informatique, la lutte contre les mafias, la détection des réseaux de travail clandestin ou encore les courses et jeux [17]. Et dans ce contexte, il pourrait être également logique et significatif d'envisager de rattacher à ce nouveau service des RG (que Jacques Fournet avait proposé de renommer « Service de Documentation et de Recherche », SDR et que Rémy Pautrat baptisait, pour sa part « Direction de la Documentation, de l'Information et de la Synthèse », DDIS) l'actuelle sous-direction de la protection du patrimoine de la DST. Cette structure très spécialisée mais de taille modeste a, en effet, aujourd'hui quelques difficultés à surveiller efficacement ne serait-ce que toutes les grandes entreprises nationales, alors que ses missions sont de moins en moins des missions liées au contre-espionnage (actions des services étrangers dans les entreprises) mais de plus en plus à la sécurité active face à la concurrence, l'intelligence économique ou les risques de prise de contrôle financier par des groupes criminels. Tout cela pourrait trouver une forte synergie avec le travail de terrain des RG (qui disposent déjà d'une implantation dans le tissu local des PME-PMI) en matière économique et sociale.

La complémentarité entre ces deux grandes directions de renseignement intérieur serait naturelle, vu les relations pouvant exister entre les domaines de chacune et le brassage des hommes qu'une telle réorganisation susciterait nécessairement. Elle éviterait l'autre option souvent évoquée et toujours repoussée, à savoir la fusion plus ou moins totale des RG et de la DST dans une véritable et unique *« Direction générale de la sécurité intérieure »* [18], qui nous apparaîtrait plus difficile à envisager administrativement (vu les habitudes prises et les différences d'objectifs à traiter) et politiquement assez dangereuse.

Si toutes ces réformes se limitent à réorienter ou à modifier les compétences des services existants, il est, en revanche, un domaine du

---

[15] Cf. Roger Faligot & Rémi Kauffer, *Histoire mondiale du renseignement*, tome 2, Robert Laffont, 1994, p. 259.

[16] Ce repositionnement des RG sur les questions économiques et sociales, au détriment de ses anciennes prérogatives en matière politique ou du renseignement sur le terrorisme, est également une proposition proche des réflexions de Jacques Fournet (cf. sa note de 1994 et entretien précités) ainsi que de celles du préfet Rémy Pautrat, ancien directeur de la DST qui en aurait conçu les prémisses qu'il présenta à Pierre Joxe en décembre 1985 (entretien avec l'auteur, 10 juin 1998).

[17] Sur ce dernier point les esprits sont assez partagés entre le retrait de cette fonction judiciaire aux RG (pour la transférer à la PJ) ou son maintien au nom de la complémentarité avec le renseignement sur les circuits de blanchiment et la surveillance des activités mafieuses potentielles.

[18] Autre projet, envisagé un temps notamment par Paul Quilès puis Charles Pasqua, également sur les conseils du préfet Fournet (qui s'en démarque aujourd'hui) mais qui aurait reçu également le soutien de Claude Sylberzahn (*op. cit.*, p. 319) et qui n'a finalement pas abouti, malgrè des annonces successives dans la presse (cf. *Le Figaro*, 30 décembre 1992).

renseignement capital pour le contre-espionnage et la sécurité nationale (mais aussi très utile pour le renseignement extérieur) qui mériterait peut-être la création d'une structure nouvelle et fédératrice. Il s'agit du renseignement électronique dans ses différentes dimensions (interceptions filaires, radioélectriques, satellitaires). La situation française en la matière se caractérise par un extrême éparpillement des moyens et des compétences, puisque si la DGSE possède avec l'ancien GCR (devenu le cœur de sa direction technique) les moyens les plus polyvalents du renseignement électronique français, la DRM regroupe tous les moyens de renseignement radio et électromagnétique militaires (mais dont le trafic intercepté est souvent à la charnière des besoins civils et militaires) tandis que la DST s'efforce de renforcer ses moyens techniques propres et que le GIC développe ses capacités d'interception vers les nouvelles formes de communication (échanges informatiques et satellitaires [19] et non plus seulement téléphone, télécopie ou télex) [20]. Plus encore, la France vit depuis les années soixante-dix (date du rattachement du GCR au SDECE) dans une situation où les compétences cryptologiques sont dispersées entre les Armées (essentiellement à la Délégation générale pour l'armement), la DGSE (pour le chiffre offensif, c'est-à-dire le décryptement des messages interceptés) et la nouvelle Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du SGDN (qui a repris en 2000 les compétences du SCSSI en matière de chiffre défensif, c'est-à-dire le conseil aux autorités gouvernementales pour la sécurité informatique et des télécommunications, ainsi que le contrôle du commerce de la cryptologie). Or, toutes ces fonctions et ces moyens sont étroitement complémentaires et souvent réunies, dans d'autres pays, au sein d'une structure commune, comme la National Security Agency (NASA) ou encore le GCHQ britannique. D'où l'hypothèse (évoquée notamment par le préfet Pautrat) de regrouper les moyens français et de créer une agence unique [21]. À notre sens, cette proposition continue d'être d'actualité, mais – au moins du point de vue du contre-espionnage – cette structure devrait être plus un instrument de collecte spécialisée travaillant pour le compte des différents services (comme le GIC l'est en matière d'interceptions filaires) qu'un organisme de recherche autonome qui mènerait des investigations et traiterait son propre renseignement, au risque d'accentuer la complexité du système.

Donner un statut législatif au renseignement de sécurité nationale

Si, pour se préparer aux nouvelles formes du renseignement de sécurité, le système français a donc besoin d'une double évolution de ses

---

[19] Cf. notamment les dispositions des licences attribuées aux deux premiers opérateurs de téléphonie par satellite, IRIDIUM (arrêté du 28 octobre 1998) et TESAM/Globalstar (arrêté du 17 novembre 1998), qui prévoient l'obligation pour ces opérateurs de permettre la mise en œuvre des interceptions de sécurité sur le fondement de la loi du 10 juillet 1991.

[20] Extension qui se traduit également géographiquement avec la création de centres régionaux (demandés par la CNCIS) comme en Lyon et à Marseille en 1997 et 1998 (cf. Commission nationale des interceptions de sécurité, *7e rapport d'activité 1998*, La documentation française, 1999, pp. 22-23).

[21] Cf. R. Pautrat, *op. cit.*, p. 159; dans le même sens, cf. notre article, Bertrand Warusfel, « Structures et évolutions du renseignement en France », *Droit et Défense*, n° 94/1.

structures administratives et du droit du secret de défense, tout cela devrait vraisemblablement converger et se manifester politiquement dans l'affirmation publique d'un statut du renseignement de sécurité nationale (voire, plus généralement, du renseignement dans son ensemble).

Là encore, remarquons que tous les pays développés et démocratiques ont établi les fondements de leurs moyens de renseignement et de contre-espionnage sur des textes législatifs qui affirment solennellement les missions confiées aux services, les moyens spéciaux qui leur sont attribués et les limites juridiques et éthiques qui leur sont fixées. Même la Grande-Bretagne, longtemps rétive à officialiser ses moyens de recherche secrète, a adopté en 1989 deux lois successives pour organiser d'un côté le renseignement extérieur et, d'autre part, le contre-espionnage et le renseignement intérieur.

Une telle démarche législative aura trois avantages précieux. Elle assurera d'abord à l'appareil de renseignement et de sécurité français une reconnaissance politique forte, qui favorisera l'adhésion des citoyens au travail des services. Ensuite, elle conférera une meilleure protection juridique aux droits légitimes de l'État à se doter de tels moyens particuliers. En effet, toutes les conventions internationales ainsi que la jurisprudence (notamment celle de la Cour Européenne de Strasbourg) en la matière sont basées sur le principe issu de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 selon lequel toute restriction des libertés publiques pour des raisons d'utilité publique doit être établie par la loi [22]. Enfin, elle donnera une véritable cohérence juridique à l'ensemble des dispositions juridiques, aujourd'hui éparses (code pénal, lois spécifiques, actes réglementaires, circulaires et instructions, jurisprudence, avis d'autorités administratives indépendantes, ...) et parfois potentiellement contradictoires, qui définissent ou limitent les conditions d'intervention des services de renseignement et de sécurité.

Nous avons pu constater que le régime juridique actuel de ces activités résultait de l'application croisée de règles dont il est très difficile de faire la synthèse et encore plus difficile d'extraire des principes directeurs. Un texte établissant les activités de renseignement comme une des missions de l'autorité publique et décrivant les prérogatives particulières qui y sont associées, ainsi que les modes de contrôle qui s'y appliquent, serait donc de nature à clarifier la situation et à faire régresser la suspicion qu'engendrent toujours ces questions dans l'opinion et chez les décideurs politiques, sensibles aux abus possibles et aux incertitudes permanentes de ce domaine.

Qui plus est, affirmer clairement – comme tous nos partenaires l'ont fait – l'existence d'une fonction de sécurité nationale et de son statut juridique spécial, est sans doute la meilleure manière de préparer ce qui va être une des grandes inconnues des prochaines décennies en la matière : à savoir, l'européanisation plus ou moins marquée de toute une partie

[22] L'exemple déjà évoqué des écoutes téléphoniques (cf. l'arrêt Kruslin de 1990) est clair sur ce point, mais l'on peut citer, dans le même sens, un autre arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relatif à la question des habilitations pour l'accès au secret de défense, l'arrêt Leander (CED.H., 26 mars 1987, Leander c. Suède, note L.-E. Pettiti & F. Teitgen, *Revue de Science Criminelle*, n° 3, juillet-septembre 1987, p. 749).

de ces activités dans le cadre d'un futur espace européen de sécurité commune et de son pendant en matière policière et judiciaire. Là, plus encore qu'ailleurs, le principe de subsidiarité et l'articulation entre les processus nationaux, intergouvernementaux et communautaires nécessiteront que chaque État membre ait clairement défini le périmètre de ses moyens de renseignement et l'étendue de ses objectifs. Si la France et les Français désirent que ce concept de sécurité nationale que nous avons vu émerger progressivement au gré de notre histoire ne se dissolve pas entièrement dans une communautarisation probable (à moyen terme) des instruments policiers et judiciaires de droit commun, il est tout juste temps de remettre de l'ordre dans notre système national et d'en refonder les principes essentiels.